La División de Asistencia Técnica de Planned Parenthood-World Population

Programa de Desarrollo del Centro de Planificación Familiar

545 Avenida de Madison, Nueva York, N.Y. 10022
(212) 752-2100

11 de Marzo de 1969

AA: Bernard Berelson
De: Frederick S. Jaffe
Asunto: Actividades Relevantes al Estudio de la Política de Población Para Estados Unidos.

Este memorando responde a su carta del 24 de enero, y tras buscar ideas sobre actividades necesarias y útiles relacionadas con la formación en políticas de población, definidas como "medidas legislativas, programas administrativos y otras acciones gubernamentales (a) que son designadas a otras tendencias sobre política poblacional... (b) que afectan a esta -la política poblacional-". Mis observaciones estarán limitadas a los Estados Unidos y a actividades que pudieran arrojar luz sobre necesidades -deseable en algunos casos-, sobre peligros potenciales y sobre el desarrollo de una explícita política gubernamental sobre población en los EEUU.

Aparte de la abstracción de que a largo plazo se dará sin remedio una "carrera a cero" en el crecimiento de la población, los argumentos avanzan hacia la justificación de una explícita política en EEUU ahora centrada especificamente en linitar el tamaño de las familias (a diferencia de las propuestas dirigidas selectivamente a beneficiarios de asistencia social y grupos raciales) y que se basan ahora en dos proposiciones:

1) Que el continuado crecimiento de la población estadounidense será inevitablemente causa del deterioro de la calidad de vida de las futuras generaciones; y ésto puede ser descrito como una posición ecológica*.
2) Que una agresiva política norteamericana para alentar u obligar a reducir el tamaño de las familias hará que el resto de naciones se muevan en la misma dirección; y ésto puede ser llamado una "posición de relaciones públicas internacionales".

* Una variación sobre esta postura supone que EEUU -el 6% de la población mundial-, que ya consume más de la mitad de los recursos naturales no renovables, y el crecimiento de la población no solo afectará a la calidad de vida de los americanos, sino que además limitará el desarrollo de otros países que quieran aumentar sus estándares de vida.

Hasta el momento (entre el Gobierno, las organizaciones conservadoras, en el campo de la demografía, , el debate ha tenido, con solo unas pocas excepciones notables, prácticamente ignorado el comportamiento real actual de la fecundidad en EE. UU. y sus implicaciones para las políticas públicas y la programación., en el seno de Planned Parenthood, etc), a transcurrido con dos notables excepciones ([*"e.g. Coale"*]) que han sido ignoradas sobre las actuales costumbres reproductivas de los morteamericanos y sobre la programática y las políticas. Esto no ha sido abordado seriamente por las políticas públicas y otras areas que pudieran influir [*en la realización de determinadas posturas sobre fertilidad de la población], ni [teniendo en cuenta*] las consecuencias políticas predecibles de un gran esfuerzo para adoptar y reforzar una política de población antinatalista en EEUU. Tampoco se ha mirado la política poblacional como un elemento de planificación social a largo plazo ni se han sopesado los beneficios y costes directos e indirectos de implementar una política social coherente.

Las políticas realistas destinadas a influir en los comportamientos actuales solo han sido adoptadas para contentar a la opinión pública. La anterior proposición 2ª (de este documento) no es probable que se convierta en la principal tesis para la política poblacional estadounidense, no importa cuan supercificalmente atractivo pueda ser en la argumentación y los debates. La decisión sobre una política de población americana será tomada en último término sobre la primera proposición [*la previsión de un colapso "ecológico"*].

En consecuencia, al menos y respecto de los EEUU, creo que ciertas acciones deben emprenderse antes como condiciones previas y necesarias para considerar si los EEUU deberían o no adoptar una política de población explícita.

A continuación doy unas sugerencias, mas o menos en el orden dado, sobre las cuestiones prioritarias a ser respondidas por la autoridad antes de abordar los problemas derivados [de estos asuntos]. Las primeras acciones son designadas para dar una evaluación definitiva de los niveles de crecimiento de población previstos si se llevan al máximo los actuales mecanismos de control voluntario; estos estudios pueden ofrecer una respuesta a una sencilla pregunta, "¿Necesitan los EEUU una política de población explícita?" Si todavía queda algún problema definible de crecimiento de la población sobre la base del buen juicio, el segundo grupo de estudios trataría de aclarar los términos del discurso sobre políticas alternativas mediante la eliminación de las suposiciones cargadas de razón [ironía], que hasta ahora han distorsionado el pensamiento público y profesional. Luego, se propone que una amplia gama de políticas públicas en las otras áreas se examinen desinteresadamente para determinar qué impacto, de haberlo, han tenido en las tendencias poblacionales. Finalmente, la lista de políticas alternativas eficaces que surjan deberían evaluarse críticamente en términos de sus probables consecuencias políticas y sociales en una sociedad estratificada.

I. Los usos y los límites de una sociedad anticonceptiva.

Los EEUU han logrado la casi universal práctica de muchas formas de control de la fertilidad (incluidos algunos métodos ineficaces). Los argumentos para las políticas poblacionales de los EEUU descansan en la expresada preferencia de un ideal de familia con 3 o más niños y cuya repercusión en el crecimiento de población es considerado impermisible. (Es importante tener en cuenta que el número buscado es generalmente menor que el número ideal). Sin embargo, la tasa de fertilidad actual parece ir en la dirección opuesta: la tasa de fertilidad actual está en torno a 85, la cual, de continuar, resultará en un promedio de 2.6 niños por familia; esto se está logrando a pesar de la tecnología actual, las diferencias entre técnicas contraceptivas efectivas o no y, por todas las proposiciones prácticas, gracias al aborto no legal; por lo tanto la actual tasa de fertilidad incluye una mesurable cantidad de nacimientos y concepciones indeseadas (dato del Estudio sobre

Fertilidad Nacional de 1965, que estima 850.000 nacimientos no deseados anuales entre 1960-65, el 21% de todos los nacimientos*. Si en general la fertilidad ha declinado entre 1960-65, parece que probablemente, la tasa de fertilidad incluye un 15% al menos de nacimientos indesados. Si estos datos son válidos, la tasa "deseada" estaría en torno al 70-75, lo que es un nivel de reemplazo, de continuar así).

Hay, de hecho, excelentes razones para la precaución en la proyección de futuras tendencias sobre la "experiencia" de fertilidad: las preferencias de fertilidad de las parejas americanas no son estáticas y varían de acuerdo a causas poco conocidas. Pero se aplican las mismas advetencias con más fuerza a las extrapolaciones del periodo post II Guerra Mundial "prepíldora" (basada mayormente en la política sobre demanda estadounidense): estas proyecciones parecen haber sido bastante modificadas por la disponibilidad de técnicas anticonceptivas mejoradas desde 1960 y el grado en que estos métodos han contribuido a retrasar los primeros partos y a introducir intervalos más largos entre partos posteriores. Además, investigadores como Freedman, Westoff y Ryder están comenzando a aclarar la interacción entre las preferencias mejoradas de fertilidad, que entienden que "más tarde son menos"**.

Imagino que fueron datos como estos los que llevaron a Coale el pasado noviembre a afirmar que parece haber tantas razones para creer que los EEUU En breve se preocuparán tanto por los pocos nacimientos como por los demasiados ***.

Desde que los EEU tenían los recursos para hacer verdaderamente eficientes los métodos contraceptivos, verdaderamente accesibles para todos y complementar esto con un aborto bajo demanda, esto así pudo dar una prueba de las costumbres y los límites de las acciones voluntarias para resolver el problema demográfico.

En el siguiente trabajo será indicado:

1) Un estudio definitivo del número actual de nacimientos no deseados en EEUU.
2) Un estudio definitivo de el número actual de abortos ilegales en EEUU.
3) De lospuntos 1 y 2 una evaluación de la probable tasa de crecimiento segida de la virtual eliminación de los embarazos no deseados en una sociedad con medidas efectivas de contracepción distribuidas de manera eficiente a todo el que lo quiera y el aborto disponible bajo demanda con tasas adecuadas.
4) Delineación de las condiciones necesarias y suficientes para lograr tal [*modelo de*] sociedad:
   a) Recursos públicos y privados: fondos, cuadros profesionales, prioridades.
   b) tecnologías contraceptivas eficientes.
   c) Sistemas de distribución.
   d) Cambios legales, institucionales y plíticos (y todo lo necesario para inducir éstos).
   e) Propuestas abiertas para fomentar la investigación.
5) Evaluación de las consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales y el nivel de crecimiento al conseguir lo descrito en el punto 3 al alcanzar una sociedad "contraceptiva" (punto 4)[...]

La hipotesis que subyace a estas propuestas es que el logro de una sociedad en la que las medidas anticonceptivas efectivas se distribuyan de forma eficaz para todos, basada en las normas voluntarias actuales, daría como resultado una tasa tolerable de crecimiento o iría muy lejos, cerca de lograrla. Si esta hipotesis es básicamente confirmada, negaría la necesidad de una política de población explícita en EE. UU. Que vaya más allá de las normas voluntarias.

* Jaffe, Frederick S. And Alan F. Guttmacher, "Programas familiares para la Demografía Estadounndense" (proximo)
** Freedman, R.C. Coombs and L. Bumpass, "Estabilidad y cambio sobre expectativas en el tamaño de las familias"
** Simposio anual PPWP [Planned Parenthood World Population]

II. Aclarando los términos del discurso.

La presente disertación sobre políticas de población viene con las cuestiones, sesgos y juicios sobre las causas y determinantes del problema de la fertilidad, y tales cuestiones vienen implícitas en la mucha terminología empleada. Algunas de estas cuestiones vienen de la literatura de hace décadas, de hace siglos (p.e. Malthus), pero nunca han sido objeto de una verificacion empírica. En su lugar, ellos lo asumieron como parte de la sabiduría convencional, y en cambio, tienden a impedir y distorsionar la clarificación de las cuestiones involucradas en la evaluación de propuestas, de políticas alternativas.

Esto es lo propuesto, por tanto, que ciertos términos clave se aclaren y se sometan a pruebas empíricas, en la medida en que los datos y la investigación lo permitan:

1) ¿son gratuitos los servicios "pro-natalistas"?

la idea de que la provisión de servicios sociales gratuitos eran pronatalistas se acepta de manera casi acrítica en la literatura y, a su vez, se convierte en un importante postulado en el que se basan las propuestas alternativas. El análisis empírico es necesario para determinar el grado de esta transformación y es válido en cuanto a los resultados (como distinguido desde la retorica hacia la adopción en primer lugar de una justificación de las políticas particulares).

¿Hay por ejemplo, alguna evidencia de que la fertilidad entre clases *comparables* es mayor en los países, estados o comunidades en las cuales están disponibles los servicios gratuitos que en los países que no los tienen? [*se entiende que se refiere a diferentes tasas según clase social*]

Cuidados médicos para el niño y la madre.
Licencia e incentivos a la maternidad.
Instalaciones para el cuidado de los niños.
Educación pública obligatoria hasta la educación secundaria.
Educación universitaria (o disponibilidad de becas).

Estos servicios, desde luego, tienen beneficios positivos para la sociedad que va más allá en [*política de*] fertilidad (aunque algunos pueden tener un efecto posterior sobre la fertilidad también, y no en la dirección pro-natalista). Parecen estar caracterizados como "pronatalistas" solo porque no se penaliza directamente la procreación, pero parece que no hay evidencia de que realmente fomenten la fertilidad, en los Estados Unidos o en otros países. De hecho las regiones y los países que proveen más servicios sociales parecen tener, tras un superficial análisis, menor tasa de natalidad, pero ésto puede ser explicado por otros motivos (por ejemplo mayores estándares de [calidad] de vida). Sin embargo, la influencia o falta de influencia de estos servicios en la fertilidad debe establecerse.

2) Incentivos económicos a la fertilidad.

El especial caso del punto 1 se refiere al presunto "incentivo" a la natalidad en tales programas con asignaciones por familia e hijo. Estas asignaciones fueron (y son) legitimadas politicamente como medidas para incrementar la natalidad, pero los actuales estudios no apoyan esta tesis sobre su efecto pronatalista. Aún, algunas propuestas están disminuyendo, siendo eliminadas o siendo bloquedas las ayudas a las familias por temas de fertilidad.

Es necesario un estudio empírico definitivo sobre la salida de estos "programas de asignación familiar", tanto para informar como para aproximar a los EEUU al debate sobre una reestructuración del estado de bienestar y arrojar luz sobre lapotencial utilidad de los incentivos

económicos (y los desincentivos) para forzar las tendencias en la tasa de natalidad.

También es necesario un estudio empírico definitivo de la variante estadounidense específica en este área, a saber, la alegación frecuente de que las madres tienen más hijos para aumentar su asignación mensual. Esta idea es ampliamente compartida entre ciudadanos influyentes y legisladores y es uno de los poderosos estímulos detrás de la demanda de una política de población de los EE. UU.

III. Evaluación del impacto en las tendencias de población de otras políticas públicas.

Teniendo en cuenta la importancia teórica que se atribuye a los factores sociales y económicos en la construcción de las tendencias de población, Es notable la poca atención que se le ha prestado a los efectos sobre la fertilidad de las políticas públicas en áreas que afectan a la estructura social y económica básica. Solo recientemente, por ejemplo, se sugirió que los estándares diferenciales de bienestar eran un factor de migración (con poca o ninguna evidencia empírica).

Parecería útil, por tanto, buscar una evaluación de un actual o anticipado efecto sobre la población de las actuales políticas, como:

1) Políticas fiscales y monetarias las cuales vengan a considerar la inflación como elemento concomitante al pleno empleo y así, aceptar que que unos niveles de desempleo relativamente altos (al menos prevenible) son necesarios [*se entiende que la tasa de empleo es otro elemento regulador de la natalidad*]. Aún, muchas mujeres entran al mercado laboral en condiciones de pleno empleo, existiendo una relación entre la tasa de natalidad y el empleo femenino bien contrastado. Es encesaria en efecto una observación de la sugiente cuestión: ¿Cuánta inflación podríamos forzar para alcanzar una baja tasa de natalidad? (x% riesgo de inflación – Y% incremento del empleo femenino = Z% de reducción de la natalidad).
2) Políticas educativas: al menos habría que estudiar dos aspectos:
   a) El efecto en la natalidad de las políticas que fomenten los estudios superiores (asumiendo que el supuesto efecto pronatalista de la educación gratuita discutido en el punto II se puede conciliar con la investigación demográfica que muestra la relación inversa entre educación y fertilidad [*afirma que a mayor nivel académico, menos fertilidad*]).
   b) El efecto en la natalidad de las actuales políticas a la educación femenina (por ejemplo, prepararlas ya sea para la maternidad o para participar en el mercado laboral, para para casarse más o menos tarde, etc.), y los posibles efectos de políticas alternativas.
3) Políticas sobre la mano de obra: esto está estrechamente relacionado con lospuntos 1 y 2; la medida en la que las actuales políticas, desde los requisitos de capacitación y aprendizaje hasta la transferibilidad de los planes de pensiones y alentar o desalentar a las mujeres para que trabajen, debe examinarse. Un aspecto específico de este análisis sería la medida en la cual las políticas públicas facilitan o desalientan el empleo de las madres jóvenes a través de la provisión o la denegación de ayudas a la maternidad (asumiendo otra vez una posible reconciliación con los discutidos efectos pronatalistas del punto II).
4) Políticas agrarias: la medida en la cual las políticas agrarias del Gobierno de EEUU provocaron la inmersión de las familias rurales en el negocio agrario o provocaron una migración a la urbe durante los últimos 20 años.
5) Políticas de bienestar: debería estudiarse en qué medida los niveles insufiecientes de asistencia y unos inadecuados servicios médicos y sociales, junto a una estigmatización de los perceptores [*de ayudas públicas*] han contribuido a una mayor [*o menor*] natalidad.
6) Políticas de vivienda: ¿Hasta qué punto la política de fomento de la propiedad de pequeñas

casas y el desarrollo suburbano ha fomentado niveles más altos de fertilidad?¿Qué efectos tendrían unas políticas alternativas?

7) La teoría y la política económicas: un caso especial es el área de la política económica porque está muy asumido que el crecimiento de la población va de la mano del crecimiento económico. Tanto si estamos de acuerdo como si no, esta es la idea mayoritaria en la comunidad financiera y la de muchos economistas, y es muy improbable que cambien esta forma de pensar. Sugiero dos enfoques:
    a) Un estudio que rastree la función -explícita o implícita- del crecimiento de la población en los modelos propuestos por los teóricos económicos a lo largo de la historia. El objetivo del estudio puede resumirse, en términos teóricos, en la siguiente pregunta: ¿Entre las teorías sobre el crecimiento económico, en los países avanzados que controlan la política y las grandes decisiones empresariales en la actualidad, es imprescindible un continuado crecimiento de la población o no lo es?
    b) Tener en cuenta un aumento del empleo como "sustituto" -en estas teorías económicas- del crecimiento poblacional en loso estudios actuales [*sugiere que a partir de ahora los economistas deberían tener en cuenta el pleno empleo como meta con un crecimiento de la población contenido, "cero" o negativo", en vez del crecimiento de la población como factor necesario del crecimiento económico*].

Los estudios propuestos anteriormente podrían arrojar luz sobre las actuales tendencias de la población con respecto a algunas de las políticas actuales; identificar qué beneficios se sacan de estas políticas; y ojalá identificar algunas medidas a llevar a cabo para alcanzar bajos niveles de natalidad sin unas políticas expresas sobre población.

IV. <u>Evaluación de la efectividad de las políticas educativas para influir en las preferencias sobre natalidad.</u>

Se ha abogado por un incremento de las acciones educativas destinadas a aumentar la conciencia sobre el problema de la población, tanto en términos de sus méritos intrínsecos como en el marco de una política general de población. Deben ser emprendidos proyectos para delinear, enfocar y limitar estas acciones como una guía de los programas educativos en la escuela y a través de grupos privados, y los estudios deben ser conducidos a probar la efectividad de estos programas en las actuales preferencias sobre natalidad [*preferencias de la propia población, es decir, que los ciudadanos, tras pasar por el sistema educativo y las instituciones privadas elijan tener menos hijos*].

En este área, parece particularmente importante distinguir entre "educación" y "adoctrinamiento". Lo que sea que puedan derivar como virtudes o eficacia de ese esfuerzo educativo, una campaña de adoctrinamiento podría tener un despreciable aumento en las tasas de natalidad, pero puede brindar un apoyo involuntario para la construcción de una opinión pública que busque el control obligatorio legalizado de la fertilidad para grupos seleccionados (particularmente receptores de asistencia social). Las consecuencias políticas adversas del desarrollo de tales medidas en el campo de la planificación familiar, nacional e internacional, pueden ser muy serios.

V. <u>Evaluación de las consecuencias políticas y sociales de las políticas de población alternativas en una sociedad estratificada.</u>

Así, en el debate en EEUU no ha habido un reconocimiento explícito del hecho de que Estados Unidos es una sociedad económica y racialmente estratificada. Todavía es evidente que la mayoría de estas políticas, como alternativa a una planificación familiar, no se espera que afecten a todos los estratos sociales igualmente. La tabla adjunta intenta dar una clasificación aproximada de las

principales medidas discutidas, de acuerdo a si el impacto es universal o selectivo. Es evidente que de estas políticas que son principalmente económicas en efecto -políticas fiscales, incentivos y desincentivos- no puede esperarse que afecten por igual a la clase media que a las familias con bajos ingresos. De otras propuestas -p.e. el aborto obligatorio para madres solteras- se puede esperar que se aplique selectivamente contra embarazos extramatrimoniales visibles, y esto tiene connotaciones raciales. La estratificación social plantea de manera tajante el problema: "¿quién decidirá sobre la fertilidad de quién y con qué propósito?"

Parece urgente, por lo tanto, que las políticas que surgen como aparentemente útiles (lo propuesto en los puntos I-IV) sean sometidas a escrutinio crítico en términos de las realidades de una sociedad estratificada por clase y raza. Así un análisis puede establecer cuales políticas pueden ser administradas universalmente y de cuales puede esperarse que tengan un efecto diferencial sobre diversos segmentos de población. Las consecuencias políticas de tal diferenciación deben ser examinadas, en un esfuerzo de dar respuestas a preguntas como estas:

1) Es posible esperar que esta sociedad acepte políticas las cuales frenen la natalidad universalmente ¿O es más probable que aquellos que son poderosos favorecerán y adoptarán políticas que afectan principalmente a aquellos que tienen menos poder o son impotentes? ¿Es tal trato diferencial políticamente viable?
2) ¿Es posible proponer y justificar una política universal de control de la natalidad sin reforzar y legitimar -política, filosóficamente e ideológicamente- una base de opinión la cual, por razones que poco pueden hacer en cuanto al problema de la población, ya sea para buscar un control obligatorio de la natalidad de los receptores de subsidios y los grupos minoritarios?.

Estos estudios, bajo mi punto de vista, serían necesarios para aclarar preguntas clave en torno a políticas de población en los EEUU, a saber:

¿Las necesitamos?¿Y para cuándo las necesitamos?
¿Vale la pena la previsión [*estadística*] de sus efectos?

MEDIDAS PROPUESTAS PARA REDUCIR LA NATALIDAD CON IMPACTO UNIVERSAL O SELECTIVO EN LOS EEUU			
IMPACTO UNIVERSAL	IMPACTO SELECTIVO DEPENDIENDO DEL ESTATUS SOCIO-ECONOMICO		MEDIDAS BASADAS EN LA MOTIVACIÓN EXISTENTE PARA PREVENIR EMBARAZOS NO DESEADOS
RESTRICCIONES SOCIALES	DETERMINANTES ECONÓMICOS E INCENTIVOS	CONTROLES SOCIALES	
Reestructuración familiar: a) Retrasar o evitar el matrimonio. b) Alterar la imagen de la familia ideal. Educación obligatoria de los niños. Fomentar aumento de la homosexualidad. Educar para la limitación de la familia. Agentes [*químicos*] de control de la fertilidad en el agua. Alentar el trabajo femenino.	Modificar políticas fiscales: a) Impuesto sustancial al matrimonio. b) Tasa [*tributo*] por niño. c) Mayores impuestos para los casados que para los solteros. d) Eliminar exenciones fiscales a los padres. e) Tasas adicionales para padres con 1 o 2 niños escolarizados. Reducir o eliminar pagas e incentivos por maternidad. Reducir o eliminar asignaciones a familias con niños. Incentivos para retrasar el matrimonio y espaciar el periodo entrepartos. Pensiones para mujeres de 45 años con menos de N niños. Deprsión crónica [¿Negación permanente de prestaciones?] Llamar al trabajo a las mujeres y proveer pocas instalaciones para el cuidado de los niños. Limitar o eliminar los cuidados médicos públicos, escolarización [*pública*], vivienda [*pública*], préstamos y subsidios a familias con más de N niños.	Aborto obligatorio para embarazos fuera del matrimonio. Esterilización obligatoria para quienes tengan ya 2 hijos excepto para quienes obtengan permiso para tener 3. Limitar los partos a un número de adultos concreto. Paralizar estos permisos para tener hijos. <u>Políticas de vivienda:</u> a)Desalentar a la adquisición de vivienda en propiedad. b)Dejar de otorgar vivienda o ayuda a la vivienda según el tamaño de la familia.	Pagos (daciones monetarias) a la estirilización voluntaria. Subvenciones al fomento de la contracepción. Subvenciones al fomento del aborto. Aborto y esterilización totalmente libre [*bajo demanda*] Distribución sin receta de anticonceptivos inocuos. Mejorar la tecnología en materia de contracepcion. Hacer la contracepción verdaderamente accesible y disponible. Mejorar los cuidados médicos de maternidad, con la planificación familiar como elemento central.

Las medidas tabuladas aquí se derivan principalmente de Davis, <u>Science</u>, 11/10/67; Las obser-vaciones de Michael Young en NIH Conferencia 6/67; LA. Día, <u>Too Many Americans</u>; J. Blake en Sheps & Ridley, <u>Public Health & Population Change</u>; y W. Shockley, discurso en Ontario, 12/67.
[*Tadución literal del pie de tabla*]

Traducción de Ernesto García-T. G.,
a 25 de septiembre de 2018

[ ] El texto entre corchetes son aclaraciones del significado y sentido del texto original, pero no son traducción del texto original. Para hacer más ágil la lectura los añado a continuación del texto de la traduciión, pero no pertenecen al texto original.